



CONFINDUSTRIA SERVIZI
INNOVATIVI E TECNOLOGICI

Audizione presso la

I Commissione permanente

**(Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e
dell'Interno, ordinamento generale dello Stato e della
Pubblica Amministrazione)**

del Senato

sullo

**schema di decreto legislativo recante “Modifiche al Codice
dell'Amministrazione digitale, ai sensi dell'articolo 33 della legge 18 giugno
2009, n. 69” (atto 266)**

Roma, 18 novembre 2010



Desideriamo innanzitutto ringraziare il Presidente, On. Senatore Carlo Vizzini, e la I Commissione permanente (Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'Interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica Amministrazione) del Senato, per l'invito all'audizione odierna nell'ambito dell'esame dello schema di decreto legislativo recante "Modifiche al Codice dell'Amministrazione digitale, ai sensi dell'articolo 33 della legge 18 giugno 2009, n. 69" (atto 266), un argomento di primaria importanza per le Associazioni e le Imprese aderenti alla Federazione in relazione alle ricadute sul sistema produttivo, sulle Pubbliche Amministrazioni, sui cittadini e quindi sull'economia e sulla società più in generale.

* * *

Confindustria Servizi Innovativi e Tecnologici rappresenta in Confindustria le imprese di Applicazioni Satellitari, Comunicazione e *Marketing*, Consulenza, Contenuti Digitali, *e-Media*, Formazione, Ingegneria, Internet, Qualità, Radiofonia e Televisione, Ricerche e Sondaggi, Servizi Tecnologici e professionali, Tecnologie Informatiche, Telecomunicazioni.

All'interno del Sistema confederale, Confindustria Servizi Innovativi e Tecnologici è una delle principali Federazioni nazionali di settore. La sua *mission* è promuovere politiche articolate per favorire la crescita dei Servizi Innovativi e Tecnologici in coerenza con le necessità di sviluppo del Sistema Paese.



Il settore dei Servizi Innovativi e Tecnologici – che in Italia esprime il 13% del PIL (elaborazioni su dati ISTAT) – annovera a livello nazionale circa 1 milione di imprese, che occupano oltre 2,5 milioni di addetti. A Confindustria Servizi Innovativi e Tecnologici fanno capo, attraverso 51 Associazioni di Categoria e 62 Sezioni Territoriali istituite presso le Unioni Provinciali di Confindustria, circa 17.000 imprese con 600.000 addetti, che realizzano un fatturato complessivo pari a circa il 40% del volume d'affari del settore.

* * *

Introduzione

I temi dell'innovazione, della semplificazione, della dematerializzazione e della digitalizzazione dei servizi delle Pubbliche Amministrazioni centrali e locali nell'ambito dell'*e-Government* costituiscono forse la sfida più importante del processo di rinnovamento del Paese ai fini del suo sviluppo e della competitività a livello internazionale: sono il *driver* principale per la creazione della cosiddetta Società dell'Informazione.

Lo sviluppo dell'*e-Government* rappresenta una occasione capace di stimolare innovazione nel Paese e l'impatto della diffusione delle tecnologie è notevolmente sentito nel settore dei servizi rappresentati dalla Federazione.

I cittadini, le imprese e le stesse Pubbliche Amministrazioni richiedono mezzi più snelli, rapidi e meno costosi per comunicare tra di loro ed il Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD) deve fornire il contesto di regole che consentano di cogliere al meglio, e con tutte le necessarie garanzie di affidabilità e di sicurezza, i vantaggi ed i benefici che possono derivare dall'uso nelle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

Appare rilevante sottolineare come le norme relative alla dematerializzazione e alla digitalizzazione (articoli 15 e 42 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82) possano comportare rilevanti risparmi per il bilancio dello Stato (si stima un risparmio pari al 3% del PIL) e che pertanto vadano accelerate le azioni a tale scopo, a partire dai processi di *back office* orientati ai servizi offerti a cittadini ed imprese curando la standardizzazione e l'interoperabilità dei processi ed investendo sulla formazione e qualificazione delle risorse umane.

Il Codice dell'Amministrazione Digitale che stabilisce le regole per la digitalizzazione della pubblica amministrazione è stato pubblicato cinque anni orsono (decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82) e la rapida evoluzione tecnologica ne rende necessario l'aggiornamento per dare piena effettività ai servizi forniti dalle amministrazioni pubbliche avvicinandole maggiormente alle esigenze e alle richieste di cittadini e imprese.



Considerazioni su firma digitale, posta elettronica certificata e conservazione documentale

Tra le norme oggetto dell'“aggiornamento” previsto nel provvedimento particolarmente importanti sono quelle relative a:

- la Firma Digitale;
- la Posta Elettronica Certificata (PEC);
- la Conservazione Documentale.

Le esperienze maturate e le esigenze proposte dal mercato mostrano come la Firma Digitale, la Posta Elettronica Certificata (PEC) e la Conservazione Documentale vadano inquadrare in una visione integrata del processo di dematerializzazione della documentazione, senza la quale verrebbero a perdersi le reali potenzialità delle singole componenti.

In particolare si ritiene lo schema di decreto legislativo e le successive norme di attuazione (in particolare le norme tecniche di cui all'articolo 71 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 come modificato dall'articolo 45 dell'atto del Governo n. 266) dovranno:

- colmare le gravi lacune regolamentari in materia di Conservazione Documentale;
- riformare la normativa in materia di Posta Elettronica Certificata, che è tuttora ferma alla iniziale formulazione del 2005;
- introdurre elementi di chiarezza in ordine alla composizione dei servizi di Firma Digitale da parte dei Certificatori accreditati.



Firma Digitale

La regolamentazione in materia di documento informatico e di firma elettronica (articoli 20 e 21) ed in materia di firma autenticata (articolo 25) prevista dall'attuale Codice dell'Amministrazione Digitale non richiede, a giudizio della Federazione, alcun intervento di modifica. La notevole diffusione della firma digitale in questi anni è stata in gran parte dovuta alla stabilità delle definizioni normative e delle regole tecniche in materia, che gli utenti hanno dimostrato di ben comprendere ed apprezzare. Al tempo stesso l'affidabilità del contesto normativo è quella che ha consentito agli operatori di affrontare gli ingenti investimenti necessari per lo sviluppo delle applicazioni basate sulla firma digitale nella condizione di una ragionevole certezza.

Si vede pertanto con preoccupazione la proposta del Governo tesa ad introdurre la nozione di "firma elettronica avanzata" che attribuisce agli atti interni della pubblica amministrazione l'efficacia di forma scritta. Al riguardo, è del tutto evidente che tale risultato non è affatto richiesto dalla direttiva comunitaria del 1999, che prevede, ai fini dell'efficacia probatoria, solamente due tipi di firma elettronica:

- la firma elettronica avanzata basata su un certificato qualificato, rilasciato da un certificatore qualificato ed apposta mediante l'utilizzo di un dispositivo sicuro di firma (corrispondente nel nostro ordinamento alla "firma digitale"), i cui effetti giuridici sono interamente equiparati alla sottoscrizione olografa;
- ogni altro tipo di firma elettronica (ivi compresa la "firma elettronica avanzata") i cui effetti giuridici non sono predefiniti dalla direttiva e sono lasciati alla libera valutazione del giudice sulla base degli effettivi requisiti di qualità e sicurezza.



In sostanza la direttiva non riconosce, a priori, alcun effetto giuridico alle firme elettroniche che non siano basate su di un certificato qualificato, rilasciato da un certificatore qualificato ed apposte mediante l'utilizzo di un dispositivo sicuro di firma (in Italia la firma digitale).

Alla luce di quanto sopra, l'introduzione della nuova categoria di firma denominata "firma elettronica avanzata" non appare giustificata, anche ai soli fini interni della pubblica amministrazione, in quanto:

- abbassa notevolmente il livello di qualità e sicurezza che la pubblica amministrazione dovrebbe osservare al massimo livello anche per i suoi atti interni;
- non essendo regolamentata tecnicamente, non è in grado di assicurare l'interoperabilità delle firme e non si avvale delle garanzie tecniche e procedurali assicurate dal ruolo svolto dai certificatori accreditati;
- utilizzatori diversi dalla pubblica amministrazione potrebbero pretendere di avvalersi di tali firme semplificate (affette da grave deroga in termini di sicurezza) conseguendo pur tuttavia l'efficacia della forma scritta, che sino ad ora mai si era pensato di riconoscere a firme diverse da quelle digitali.

Non da ultimo è importante sottolineare come vada assolutamente evitata qualsiasi ulteriore modifica del Codice dell'amministrazione digitale che possa inquadrare la "firma qualificata" e la "firma digitale" come sottospecie o caso particolare della "firma elettronica avanzata". Una tale modifica peggiorerebbe ulteriormente il quadro normativo in quanto renderebbe l'eccezione riservata alla pubblica amministrazione



potenzialmente accessibile a tutti con l'effetto di abbassare inesorabilmente il livello globale di sicurezza.

Sulla base di queste considerazioni nel seguito sono state formulate alcuni richiami di particolare importanza relativamente:

- alla disposizione dell' articolo 11, dell'atto del Governo n. 266, che modifica l'articolo 20 comma 3 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82;
- alla disposizione dell' articolo 12, dell'atto del Governo n. 266, che introduce il comma 1-*bis* all'articolo 21 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82;
- all'articolo 25 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82.

Posta Elettronica Certificata (PEC)

Per quanto riguarda la Posta Elettronica Certificata si pongono due ordini di problemi:

- le difficoltà derivanti per gli utenti PEC dalla introduzione della CEC-PAC per i cittadini secondo una impostazione di gruppo chiuso di utenti;
- l'evidente superamento dell'attuale regolamentazione della PEC, ancora ferma alla sua formulazione iniziale del 2005, alla luce delle svariate, e a suo tempo impensabili, modalità di utilizzo da parte degli utenti.

Con riferimento alla prima tematica, occorre individuare la migliore soluzione capace di evitare la penalizzazione degli utenti PEC nel loro rapporto con la Pubblica Amministrazione, mentre, per la PEC in quanto tale, l'attività da svolgere riguarda la riformulazione delle attuali regole tecniche, che risultano legate alla originale visione

della PEC intesa come “raccomandata elettronica” e che non hanno riguardo alle tante modalità di utilizzo, sempre più estese e complesse, che gli utenti hanno adottato e che vorrebbero ulteriormente ampliare, come si evidenzia costantemente nel rapporto con il mercato.

Conservazione Documentale

La Conservazione Documentale è l'elemento ad oggi più carente del sistema di dematerializzazione dei documenti, in quanto la materia è ancora in buona parte fondata sulle disposizioni della originale Delibera AIPA n. 24 del 1998, disposizioni incomplete sin dall'origine ed oggi tecnologicamente in buona parte superate. Questa circostanza ha determinato e continua a produrre una situazione di grave rischio per gli utenti per la presenza sul mercato di un elevato numero di operatori che offrono a clienti spesso sprovvisti in materia soluzioni scarsamente affidabili e che manifesteranno solo nel tempo i propri effetti negativi.

Al riguardo si è rilevato che, molto opportunamente, il nuovo CAD in corso di approvazione prevede l'introduzione di un sistema di accreditamento facoltativo delle aziende e di certificazione dei soggetti che offrono il servizio in oggetto. E' pertanto urgente:

- recuperare il provvedimento da tempo in itinere, impostato circa due anni orsono, e integrarlo in alcuni aspetti essenziali sotto il profilo sia tecnico che giuridico;
- mettere a punto i previsti sistemi di accreditamento e certificazione, per i quali il punto di partenza può essere utilmente costituito dallo standard in fase di



ultimazione da parte UNI e UNINFO, che a sua volta è già preso a base del lavoro dell'apposito gruppo ETSI costituito nel 2010.

Proposte di modifica al Codice dell'Amministrazione Digitale

Nel seguito, ove non diversamente indicato, le proposte di emendamento si riferiscono all'atto del Governo n. 266 (schema di decreto legislativo all'esame di questa Commissione).

Articolo 11, comma 1, lettera c)

Nella disposizione che modifica l'articolo 20, comma 3 del decreto legislativo n. 82 del 2005 deve risultare chiaro che le regole tecniche devono riguardare esclusivamente la firma digitale e quella qualificata in quanto la direttiva comunitaria stabilisce la massima libertà in materia di ogni altro tipo di firma elettronica.

Articolo 12, comma 1, lettera c

Nella disposizione che inserisce il comma 1-*bis* l'articolo 21 del decreto legislativo n. 82 del 2005 occorre evitare ogni riferimento alla firma elettronica avanzata, in quanto quest'ultima non offre garanzie di sicurezza tecnica e procedimentale adeguate per un documento che abbia l'efficacia della forma scritta.

Articolo 13

Alla luce della formulazione dell'articolo 22 del decreto legislativo n. 82 del 2005, in particolare commi 2 e 3, si propone di eliminare al comma 3-*ter* la parola "unici".

Per evitare problemi a chi comunque ha, fino al momento di entrata in vigore del decreto in esame, conservato in modo digitale originali cartacei unici e li ha distrutti, in virtù dell'articolo 23, comma 4 del decreto legislativo n. 82 del 2005, va inoltre soppresso il comma 3-*quater*. Si ritiene sia più equo abolire il comma 3-*quater* (che entrerebbe comunque in funzione in ritardo) e accelerare l'emissione del decreto di cui al comma 3-*ter* del nuovo articolo 22.

Articolo 14

Nelle modifiche introdotte all'articolo 23, si propone di aggiungere un ulteriore comma " 3. Le copie su supporto analogico, o comunque non informatico, di un documento informatico a cui è stata apposta una firma elettronica qualificata o una firma digitale, o che abbia, comunque, insite le caratteristiche o le funzionalità sufficienti ad assicurarne origine, immodificabilità e non ripudiabilità, hanno la stessa efficacia probatoria degli originali da cui sono tratte se corredate dalle informazioni atte ad individuare univocamente il documento informatico, dove esso è accessibile e le sue modalità di verifica.". Tale disposizione appare necessaria in quanto rappresenta una fattispecie concreta e realisticamente ipotizzabile che sarebbe veramente una carenza non prevedere come completamento del quadro definitorio.

Si pensi per esempio ad un referto di analisi mediche, formato originariamente in digitale (in pratica tutti) - validato con la firma digitale dal Responsabile del Laboratorio e conservato come tale secondo le regole tecniche di cui all'articolo 71 - che è consegnato al paziente sotto forma cartacea, dove sono appunto indicati gli estremi di firma e dove e come lo stesso paziente può verificare l'autenticità di



quanto gli è stato consegnato. Non inserire la modifica proposta costringerebbe i laboratori a stampare tutti i referti ottenuti in digitale e farli validare con firma autografa.

Articolo 26

Nella disposizione introdotta dall'articolo 26, comma 1, che modifica il comma 1 dell'articolo 44 del decreto legislativo n. 82 del 2005, prima delle parole “nella definizione e gestione delle attività di rispettiva competenza” si propone di introdurre le seguenti: “con il responsabile della sicurezza del sistema informativo e, comunque, dei dati che ne fanno parte, nonché con il responsabile dei dati personali, previsto dal decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196,”, in armonia con le altre modifiche al CAD dello schema decreto legislativo che giustamente pongono maggior accento sulla sicurezza (*back-up, disaster recovery, ecc.*) nonché sulla tutela dei dati personali.

Articolo 49

Ai fini di una migliore e più efficace attuazione delle norme e dei provvedimenti del CAD sarebbe opportuno unificare ed omogeneizzare le scadenze previste da commi dall'1 al 17.

Articolo 42, comma 1

Nella disposizione relativa al riuso di programmi informatici si propone di sopprimere la lettera a) che prevede l'introduzione delle parole “, o parte di essi”. Tale proposta appare necessaria in quanto è opportuno disciplinare, nell'ambito del contratto, i diritti di proprietà del *software* fornito o sviluppato dalle imprese, per tutelare i diritti di sfruttamento commerciale da parte delle imprese medesime,

relativi allo sfruttamento commerciale di soluzioni informatiche che, pur specifiche per ciascun cliente, utilizzano criteri di fondo replicabili per realizzare le cosiddette “opere derivate” (nello schema di decreto legislativo indicati come “moduli”).

La proposta evitare evitare l’utilizzo unilaterale da parte della PA dei singoli moduli dei programmi (le cosiddette “opere derivate”).

In tal modo viene garantito all’impresa contraente un diritto di sfruttamento dei singoli moduli, riconoscendo sia all’impresa contraente sia all’amministrazione committente la titolarità disgiunta di tutti i diritti di proprietà intellettuale relativi ai programmi per elaboratori ed alla relativa documentazione sviluppati dall’impresa contraente in via autonoma, in esecuzione del contratto, ovvero in collaborazione con l’amministrazione committente.

Articolo 43

Si propone di sopprimere l’intero articolo mantenendo pertanto il testo vigente dell’articolo 769 del decreto legislativo n. 82 del 2005

Articolo 45

L’articolo 71 del decreto legislativo n. 82 del 2005, come modificato dall’articolo 45 dell’atto del Governo n. 266, riguarda le regole tecniche per l’uso delle tecnologie dell’informazione e della comunicazione e i relativi prestatori dei servizi della società dell’informazione.

Si ritiene necessario che le disposizioni relative alla definizione di dette norme tecniche vengano adottate non solo “previa acquisizione obbligatoria del parere tecnico di DigitPA” ma anche **sentite le “Associazioni di categoria del settore delle tecnologie dell’informazione e della comunicazione”**.



La proposta di integrazione formulata all'articolo 45, comma 1, lettera a), dovrebbe essere valida per tutte le occasioni ove ricorra il richiamo a norme tecniche. Non essendo tale assunto del tutto chiaro, quindi, una analoga proposta di integrazione deve essere riferita anche ai seguenti articoli del decreto legislativo n. 82 del 2005, così come modificati dall'atto del Governo n. 266:

- articolo 5, comma 3;
- articolo 6 comma, 1-*bis*;
- articolo 23-*ter*, comma 4;
- articolo 35, comma 5;
- articolo 50-*bis*, comma 3, lettera b);
- articolo 58, comma 2.

Altre proposte di modifica al Codice dell'Amministrazione Digitale

Articolo 25 del decreto legislativo n. 82 del 2005

Si propone di mantenere il testo vigente e di evitare di introdurre ogni riferimento alla firma elettronica avanzata.

Articoli 50 e 52 del decreto legislativo n. 82 del 2005

In merito alla disponibilità dei dati delle pubbliche amministrazioni, andrebbero definite procedure per l'identificazione delle informazioni gestite dalle PP. AA. che, una volta rese disponibili per il riutilizzo commerciale e non, possano far sviluppare il mercato dei servizi a valore aggiunto da parte di soggetti privati. In tale direzione si



esprime anche la Direttiva comunitaria 2003/98/CE e la Calls for Action to unlock PSI reuse della Commissione Europea - Com (2009) 212 del 7 maggio 2009 - in materia, affinché possano essere pienamente rispettati i principi di riutilizzazione economica e commerciale delle informazioni della PA per sviluppare il mercato senza la concorrenza da parte della stessa PA (il mercato delle informazioni del settore pubblico è stimato dalla Commissione Europea - MEPSIR Study - in 27 MLDE).